

# 立法會

## Legislative Council

立法會 CB(4)1370/17-18(02)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

### 經濟發展事務委員會 2018年7月17日舉行的會議

### 有關油站用地招標制度及競爭事務委員會的車用燃油研究 背景資料簡介

#### 目的

本文件旨在提供有關香港油站用地招標制度及競爭事務委員會("競委會")於2017年5月公布的《香港車用燃油市場研究報告》("《報告》")的背景資料，並綜述經濟發展事務委員會("事務委員會")委員在以往討論中就相關事宜所表達的意見及關注事項。

#### 背景

##### 現行油站用地的招標安排

2. 香港大多數車用燃油都是經零售油站銷售。政府經考慮各種因素，包括潛在需求、環境影響、道路和消防安全，然後把土地列作油站用途。現時香港有6間油公司，共經營181個油站。<sup>1</sup>

3. 根據《報告》，政府透過招標程序向供應商出租油站用地，每次租期為21年。自2000年7月起，政府將油站用地分批推出招標，每批最多5幅，而非將每幅用地逐一招標；公司亦可提交"超級標書"同時租用整批油站。政府容許以"超級標書"競投油站用地，目的是讓新加入的公司能在更短時間內取得規

---

<sup>1</sup> 該6間油公司分別是埃克森美孚香港有限公司、香港蜆殼有限公司、雪佛龍香港有限公司、中石化(香港)油站有限公司、中國石油國際事業(香港)有限公司及東方石油有限公司。

模，免卻逐次競投每幅用地而產生不確定性。此外，現時所有油站用地於21年的租期屆滿後均可重新招標，不會像以往一樣延長租期，對投標者的限制亦較少，例如他們無需持有特別進口牌照，或與牌照持有人簽訂供應合約。

4. 政府當局於2017年3月告知事務委員會<sup>2</sup>，在香港總數181個油站中，28幅油站用地的土地契約將於2018年期滿並可作重新招標。該28幅油站用地的租契，一份將於2018年4月2日到期，而其他全部都將於2018年6月27日到期。油站通常須於新的租契生效後關閉數月，以進行翻新工程。由於涉及的油站用地數目眾多，該28幅用地須要分批進行招標，以盡量減低油站關閉期間服務中斷對消費者的影響。

5. 根據現行做法，在租契期滿或用地將交還政府前，如有關用地並無規劃作其他用途及仍適合用作油站用地，地政總署會適時為油站用地展開重新招標的準備工作。為盡量減低服務中斷的可能性，行將遷出的承租人可能獲准暫時留下和繼續經營，惟須繳付市值租金和地租及遵照現行租約條款和任何新增條款以配合政府的招標計劃(一般稱作"暫緩"安排)。行將遷出的承租人在把用地交還政府前，須進行污染評估及除污工程(如有需要)。

6. 據政府當局於2017年3月提供的資料，政府當局將會維持現行採用"超級標書"安排的政策，以提供進入市場的機會。政府當局預期每次招標會處理大約五幅油站用地，並每年進行兩次招標。另外，考慮到油站通常會關閉8個月以進行翻新，政府當局會把該28幅油站用地分6批推出作重新招標，而每批之間會相隔8個月的時間。首批用地將訂於2018年第三季重新招標，而最後一批則訂於2021年第四季重新招標。整個計劃將歷時約4年完成。為配合分批招標的時間表，該28幅油站用地的佔用期將會以上述第5段所提及的"暫緩"安排暫時延長。

7. 政府當局於2017年3月亦表示，在2018年第三季開始直至最後一批油站用地於2022年下半年恢復服務的整段分批安排期間，另有其他4幅油站用地的租契將於此段期間屆滿。為確保全部32幅用地(即28幅用地加4幅用地)在租契期滿油站關閉時都不會對消費者造成嚴重影響，政府當局亦會按照該4幅用地的租契期滿日期、位置和所提供的服務，把它們適當地加入油站用地分批重新招標計劃中。

---

<sup>2</sup> 有關油站用地分批進行重新招標的安排的資料文件已於2017年3月28日隨立法會CB(4)767/16-17(01)號文件發給委員。

## 競委會的車用燃油研究

8. 競委會在2017年5月4日發表的《報告》，指本地車用燃油市場存在多個相信有礙競爭的問題，可能是造成香港車用燃油價格偏高的原因。《報告》亦就如何解決這些問題提出建議，以期推動市場競爭。爲了檢視市場的競爭狀況及評估是否有潛在問題，競委會除審視了車用燃油的價格外，亦仔細研究市場的結構及行為特徵。競委會認爲，香港的車用燃油市場有多個十分罕見的特徵，削弱了市場的有效競爭。

9. 競委會表示，本地車用燃油市場高度集中於5名市場參與者。由於香港並沒有煉油廠，因此需完全依賴海外進口精煉車用燃油，然後儲存於由4間油公司擁有的碼頭倉庫設施，而極大部分的車用燃油均透過這些公司旗下的零售油站銷售，市場的縱向結合度高。在這情況下，主要零售商的成本結構十分相似，因此難有競爭對手可以低成本"突破傳統"作出競爭。同時，香港獨特的地理環境亦限制了另類零售模式興起的機會。本地車用燃油市場的另一特徵，是進入市場及擴充業務的門檻高。由於要取得倉庫設施十分困難，加上油站用地的成本高昂，因此無論新加入或現有的經營者，均無法進一步向對手施以競爭壓力。

10. 競委會認爲，香港車用燃油市場的另一特徵是市場只提供單一類汽油產品。香港是全球唯一只向駕駛者提供98辛烷值汽油的地方，這種汽油是最高等級的汽油之一，價格實際上亦最高。現時本港市面上提供的"標準"和"特級"汽油均為98辛烷值。大部分海外市場在供應98辛烷值汽油的同時，亦會提供另一較廉宜的選擇，部分市場甚至完全沒有供應98辛烷值汽油。

11. 競委會亦指出，相對於其他市場，香港的消費者較難衡量及比較價錢，部分原因是燃油價格本身不能清晰可見。部分油站並沒有設立大型價格板展示牌價，而那些設有價格板的，亦未必能從馬路上清楚看到，或未被使用來展示價格資料。香港市場的另一特徵是折扣優惠普遍，牌價往往只是扣減各種優惠的起點。然而，競委會認爲市場上的折扣方式相當複雜，且缺乏透明度，令顧客難以就真正的價格作出比較，而零售商亦不是一視同仁地向所有消費者提供折扣。競委會認爲，折扣優惠並不能完全代替價格競爭。研究亦發現，香港的零售油價少有變動，每個零售商旗下所有油站的燃油價格均相同。在外地市場，不同地域的燃油牌價均會隨着供求情況而有所差別。

12. 為解決上述問題，競委會在《報告》中提出4項短期改善建議及1項長期改善建議，以促進香港車用燃油市場的競爭。短期改善建議包括：

- (a) 重新引入 95 辛烷值汽油<sup>3</sup>；
- (b) 推出更多油站用地；
- (c) 檢討油站用地的招標制度；及
- (d) 油站應清楚展示牌價及門市折扣。

13. 長遠而言，競委會建議探討不同的"結構性"改革方案，例如提供收費合理的碼頭倉庫設施，讓新經營者能夠自己進口車用燃油以供應市場，以及開拓其他車用燃油供應來源。

14. 因應李慧琼議員在2017年5月24日立法會會議上就《報告》提出的質詢，政府當局對競委會所作建議的回應現載列如下：

#### *重新引入 95 辛烷值汽油*

15. 政府當局指出，現行的法例要求及油站用地租契條款並無禁止油站供應95辛烷值汽油。為避免引擎"爆震"及引致車輛過度排放，《空氣污染管制(汽車燃料)規例》(第311L章)規定，在本港出售的車用汽油的辛烷值不得低於95。如汽油引擎的設計為使用95辛烷值的汽油，使用更高辛烷值的汽油不會帶來更多排放上的好處。環境局會認真考慮競委會的建議，將95辛烷值汽油重新引入市場，以給予消費者更多選擇。環境局將會與相關政府部門及油公司商討，在考慮即將於2018年7月開始分批重新招標的28個油站用地的環境限制及其他因素後，是否可以及如何在租契條款內列明供應95辛烷值汽油的要求。

#### *推出更多油站用地*

16. 政府當局表示，競委會就提供更多油站用地的建議，涉及規劃及土地等議題。環境局留意到現有的油站用地可以滿足車用燃油的市場需求。由於香港土地資源珍貴，政府當局需要衡量社區的不同需要，以決定是否需要預留更多土地作油站用途。預留土地作新的油站需要建基於有關地區的預期發展(如

---

<sup>3</sup> 95辛烷值汽油的辛烷值較98辛烷值汽油低，價格應較後者廉宜。

新發展地區)及所有相關因素，包括土地用途之間的協調、交通、環境及消防安全等。環境局將會與相關的政府部門合作，監察是否有需要增加油站。

### *檢討油站用地的招標制度*

17. 政府當局表示，現時的"超級標書"招標方式已有助新競爭者盡快取得相當數量的油站用地及規模效益，從而在車用燃油市場中進行有效競爭。自引入"超級標書"的招標制安排後，兩個新營辦商取得可供投標的61個油站的其中35個，並成功進入市場。原有的3個主要營辦商的油站數目份額由超過九成降至約七成。有關數字反映上述的招標措施已有效地促進車用燃油零售市場的競爭。環境局會考慮對招標制度作出改善的建議。

### *油站應清楚展示牌價及門市折扣*

18. 政府當局表示，環境局已委託消費者委員會設立"油價計算機"及相關的智能手機應用程式，讓消費者可以獲悉不同油公司或油站的油價和折扣資料，作出明智的選擇。政府當局同意競委會有關進一步加強油價資訊透明度予消費者的建議。政府當局會與相關政府部門及油公司商討，是否可以及如何在即將重新招標的油站用地的租契條款內列明油站應更清楚展示牌價及折扣的要求。

### *探討不同的"結構性"改革方案*

19. 關於競委會提出的有關不同"結構性"改革方案的長期建議，政府當局表示，正如競委會在《報告》中所指出，很多促進新競爭者加入市場的措施均需投入大量成本。例如興建供"開放使用"的新倉庫設施的建議需要提供新的土地；而建造從內地到香港的輸油管道以進口燃油的建議亦對土地用途、環境及安全有重大影響。政府當局必須要審慎考慮這些建議的利弊及可行性，才可以決定是否進行詳細研究。

## **過往的討論**

20. 在2017年5月22日的事務委員會會議上，委員聽取有關《報告》的簡報。事務委員會普遍支持《報告》中所提出的建議，特別是檢討油站用地招標制度及重新引入95辛烷值汽油的建議。部分委員認為，由於部分油站用地的土地契約將於2018年或其後屆滿，故此現時是政府檢討油站用地招標制度的適當

時機，以期在香港車用燃油市場引進更多競爭。為了向消費者提供更多價錢較相宜的選擇，一名委員建議政府可考慮在租契條款內列明，大部分油站須供應95辛烷值汽油，而部分油站則可供應98辛烷值汽油，作為特級燃油產品的選擇。政府當局可強制規定，大油站在有足夠空間的情況下，須供應該兩種燃油產品。

21. 一名委員建議，政府應考慮在車用燃油市場引入價格調整機制，類似車用石油氣加氣站所使用的石油氣上限價格調整機制。在該機制下，油站標書主要根據投標者向消費者提供的最低車用燃油價格而批出，而非以支付予政府的最高地價為中標準則。另一名委員認為，政府當局在改進油站用地的招標制度時，應設立一個機制，監察油公司所釐定的油產品售價水平。舉例而言，當局可在新契約條款內規定投標者須在油站清楚展示牌價及門市折扣，以及須提供更多有關其油產品定價公式的資料，包括毛利。

22. 有見政府當局難以預留更多土地作油站用途，一名委員建議當局可將部分面積較大的油站用地分割為數幅面積較小的用地，然後再分配予不同經營者，以推動市場競爭。政府當局表示，現時香港已有超過180個油站及超過60個石油氣站，足以應付車用燃料的需要。然而，政府當局會因應相關的規劃標準和個別油站的環境條件等因素，與相關政府部門研究分割大型油站為數個小型油站的可行性。

## 立法會質詢

23. 在2015年10月14日、2016年5月4日及2017年5月24日的立法會會議上，劉慧卿議員、易志明議員及李慧琼議員就油站用地的招標制度及《報告》提出質詢。上述的立法會質詢及政府當局的回應的超連結載於**附錄**。

## 最新發展

24. 涂謹申議員、胡志偉議員及尹兆堅議員於2017年5月向事務委員會提交聯署函件，建議事務委員會討論有關政府就油站用地招標制度所作的檢討，以及就促進車用燃油市場競爭的各項"結構性"改革方案所作的探討。

25. 關於上述委員的要求，政府當局在其回應中告知事務委員會，為配合招標工作，政府當局計劃於2018年年初或之前完成各項有關招標安排的研究。在完成相關研究後，政府當局會向事務委員會交待有關結果。

26. 在2018年7月17日的會議上，政府當局將會向事務委員會匯報有關油站用地招標制度的最新情況及就《報告》所作的跟進工作。

## 相關文件

27. 相關文件一覽表載於附錄。該等文件可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽。

立法會秘書處  
議會事務部 4  
2018年7月12日

## 相關文件一覽表

文件來源	會議日期/ 發出日期	文件
經濟發展事務 委員會	2017年4月24日 (議程第II項)	<a href="#">政府當局的文件</a>
	2017年5月22日 (議程第V項)	<a href="#">競爭事務委員會的文件</a> <a href="#">涂謹申議員、胡志偉議員及尹兆堅議員的聯署函件(只備中文本)</a> <a href="#">政府當局就涂謹申議員、胡志偉議員及尹兆堅議員的聯署函件的回應</a> <a href="#">背景資料簡介</a> <a href="#">會議紀要</a>
	2018年3月26日 (議程第V項)	<a href="#">競爭事務委員會的文件</a> <a href="#">背景資料簡介</a> <a href="#">會議紀要</a>
立法會會議	2015年10月14日	<a href="#">劉慧卿議員就"車用燃油零售價"提出的立法會質詢</a>
	2016年5月4日	<a href="#">易志明議員就"燃油價格"提出的立法會質詢</a>
	2017年5月24日	<a href="#">李慧琼議員就"競爭事務委員會有關香港車用燃油市場的報告"提出的立法會質詢</a>